Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

34 239

Wijziging van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek BES in verband met de uitvoering van het op 28 mei 1999 te Montreal tot stand gekomen Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer (Trb. 2000, 32 en Trb. 2001, 91 en 107) en wijziging van de Wet luchtvervoer BES

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 27 februari 2015 en het nader rapport d.d. 22 juni 2015, aangeboden aan de Koning door de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 28 januari 2015, no.2015000145, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek BES in verband met de uitvoering van het op 28 mei 1999 te Montreal tot stand gekomen Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer (Trb. 2000, 32 en Trb. 2001, 91 en 107) en wijziging van de Wet lucht- vervoer BES, met memorie van toelichting.

Het Verdrag van Montreal (hierna: het Verdrag) voorziet met name in versterking van de rechtspositie van vliegtuigpassagiers. Het Verdrag is voor het Koninkrijk in werking getreden voor het Europese deel van Nederland, maar niet voor Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

kst-34239-4
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Saba; hierna: BES).[2] *Voorgesteld wordt om het Burgerlijk Wetboek (BW) BES aan te vullen met een artikel 1322, dat – kort gezegd – bepaalt dat in afwijking van de Wet luchtvervoer BES het Verdrag van toepassing is op de BES.*

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel naar de Tweede Kamer te zenden, maar acht een nadere motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. De Afdeling plaatst een kanttekening bij de gestelde aansluiting bij de systematiek van Boek 8 van het Europese deel van Nederland als argument voor de voorgestelde van toepassing verklaring van het Verdrag in het BW BES.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 januari 2015, nr. 2015000145, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 februari 2015, nr. W03.15.0015/II, bied ik U hierbij aan.
Het ontwerp geeft de Afdeling advisering aanleiding tot het maken van twee inhoudelijke opmerkingen.

1. Aansluiting bij Boek 8 BW Europees Nederland

De regering acht het van groot belang om de rechten van passagiers in Europees en Caribisch Nederland gelijk te stellen omdat het onwenselijk is dat op het terrein van het internationale luchtvervoer binnen één land verschillende rechtsstelsels van toepassing zijn:

«Om dat te bereiken is ervoor gekozen om een hiertoe strekkend wetsartikel in Boek 8 van het BW van de BES op te nemen, dat het Verdrag van Montreal als geheel omvat en van toepassing doet zijn op de BES.»[3]

Elders in de toelichting stelt de regering:

«Het nieuwe artikel 1322 is opgenomen in Boek 8 van het BW BES, waarin het vervoersrecht is geregeld en tevens bepalingen inzake luchtvaartuigen zijn opgenomen. Hiermee wordt aangesloten bij de systematiek van Boek 8 van het BW van het Europese deel van Nederland en uitdrukking gegeven aan het concordantiebeginsel.»[4]

De toelichting vermeldt echter niet wat is bedoeld met «de systematiek van Boek 8 van het BW van het Europees deel van Nederland». In dit verband wijst de Afdeling op het advies van de Raad van State over het

---

[2] Goedkeuring van het op 28 mei 1999 te Montreal tot stand gekomen Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer (Trb. 2000, 32 en Trb. 2001, 91 en 107). Vgl. voor de gelding van het Verdrag tot Nederland, Tractatenblad 2004, nr. 167, onder g.
Artikel 56, eerste lid, van het Verdrag bepaalt dat indien een Staat twee of meer territoriale eenheden omvat waarin verschillende rechtsstelsels van toepassing zijn, op vraagstukken die door het Verdrag geregeld worden, de Staat (...) kan verklaren dat het Verdrag van toepassing zal zijn op al zijn territoriale onderdelen of slechts op een of meer daarvan en kan hij te allen tijde deze verklaring wijzigen door het indienen van een andere.

[3] Toelichting op artikel I, eerste alinea. Het voorgestelde artikel 1322, eerste lid, BW BES luidt: In afwijking van de Wet luchtvervoer BES, is op het internationale vervoer van personen, bagage of goederen met luchtvaartuigen tegen betaling het op 28 mei 1999 te Montreal tot stand gekomen Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer (Trb. 2000, 32 en Trb. 2001, 91 en 107) van toepassing op:
a. luchtvervoer tussen twee staten die partij zijn bij het verdrag;
b. luchtvervoer dat aanvangt en eindigt binnen een staat die partij is bij het verdrag, mits er een tussenlanding plaatsvindt in een andere staat ongeacht of deze laatste partij is bij het verdrag.

[4] Toelichting, Algemeen, laatste alinea.

wetsvoorstel vaststelling en invoering van titel 16 (Exploitatie) van Boek 8 BW en de reactie daarop van de Minister.[5] *Dat voorstel bevatte een integrale aanpassing van de in de toenmalige Wet luchtvervoer vervatte materie over onder meer de rechtspositie van passagiers aan de bepalingen van het Verdrag. In zijn advies merkte de Raad van State op dat er geen noodzaak bestond om de bepalingen in het BW over te nemen vanwege de rechtstreekse werking van de verdragsbepalingen. In reactie daarop stelde de Minister:*

«Het is in Nederland gebruikelijk dat vervoersverdragen, ondanks de rechtstreekse werking ervan, in Boek 8 BW worden opgenomen op een wijze die aansluit bij het systeem van Boek 8. Deze werkwijze wordt thans ook op het terrein van het luchtvervoer met betrekking tot het Verdrag van Montreal gehanteerd. Hierbij is de methode gevolgd dat de verdragsbepalingen zoveel mogelijk letterlijk zijn vertaald en zijn geplaatst op een daarvoor juist geachte plaats in de wet, waarbij de wetgever zich heeft te onthouden van enige interpretatie van de internationale regels (zie parl. gesch. Boek 8 blz. 5–6).»[6]

De Afdeling onderschrijft de keuze om de verdragsbepalingen niet letterlijk over te nemen in het BW BES maar het verdrag rechtstreeks van toepassing te doen zijn. Aangezien dat in het BW van het Europees deel van Nederland destijds echter wel is gebeurd, adviseert de Afdeling om de «aansluiting bij de systematiek van Boek 8 van het BW van Europees Nederland» nader toe te lichten.

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling de in de toelichting gestelde aansluiting bij de systematiek van Boek 8 van het BW van Europees Nederland nader te motiveren.

2. «In afwijking van de Wet luchtvervoer BES»

Volgens het wetsvoorstel is in afwijking van de Wet luchtvervoer BES op het internationale vervoer van personen, bagage of goederen met luchtvaartuigen tegen betaling het Verdrag van toepassing. Over de verhouding tot de Wet luchtvervoer BES wordt in de toelichting gesteld dat de bepalingen van het Verdrag in plaats treden van afwijkende bepalingen van de Wet luchtvervoer BES.[7] *De Afdeling merkt op in de toelichting niet wordt vermeld welke afwijkende bepalingen in de Wet luchtvervoer BES het betreft en waarom die afwijkende bepalingen niet kunnen vervallen.*

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

3. Redactionele kanttekeningen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

Naar aanleiding van de eerste opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State over de verhouding tussen het op 28 mei 1999 te Montreal tot stand gekomen Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer (Trb. 2000, 32 en Trb. 2001, 91 en 107; hierna: Verdrag van Montreal) en het wetsvoorstel en het advies om de aansluiting bij de systematiek van Boek 8 van het

---

[5] Wet van 7 april 2005 tot vaststelling en invoering van Titel 16 (Exploitatie) van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek. Kamerstukken 28 946B.

[6] Kamerstukken II 2002/03, 28 946 B, blz. 2.

[7] Toelichting op artikel I, laatste alinea.

Burgerlijk Wetboek van Europees Nederland nader toe te lichten, wil ik er op wijzen dat er al eerder voor gekozen is om internationale regelgeving in haar geheel te incorporeren in Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek. Dat betreft zowel het personenvervoer over zee:
art. 8:500a BW, het personenvervoer over de weg: art. 8:1139 BW, als het luchtvervoer van personen: art. 8: 1346 BW. Aangezien het wetsvoorstel tot doel heeft om de eenvormige toepassing in Nederland van internationale regelgeving op het terrein van het luchtvervoer zo efficiënt mogelijk tot stand te brengen, is ervoor gekozen om in dit geval de verdragsbepalingen niet letterlijk in het wetvoorstel op te nemen en om aan te sluiten bij de systematiek van de voormelde regelingen.
De tweede opmerking betreft de bepaling dat het Verdrag van Montreal van toepassing is in afwijking van de Wet luchtvervoer BES, zonder in de memorie van toelichting aan te geven om welke bepalingen van de Wet luchtvervoer BES het gaat en waarom de desbetreffende bepalingen niet kunnen vervallen.

Vooropgesteld kan worden dat de afwijkende bepalingen van het Verdrag van Montreal met name op het terrein van de aansprakelijkheid een belangrijke rol spelen. De Wet luchtvervoer BES gaat immers nog uit van het leerstuk van de schuldaansprakelijkheid ingeval van overlijden of letsel van passagiers en bij schade aan goederen. Het Verdrag van Montreal introduceert daarentegen de risico-aansprakelijkheid voor die gevallen, hetgeen de positie van de passagiers ten opzichte van de luchtvervoerders aanmerkelijk verstevigt. Het Verdrag van Montreal stelt ook aanzienlijk hogere limieten als schadevergoeding vast dan de Wet luchtvervoer BES.
Er zijn ook andere geringere verschillen; zo voorziet het Verdrag van Montreal bijvoorbeeld in de mogelijkheid om digitale middelen te gebruiken bij de afgifte van vervoersdocumenten en luchtvrachtbrieven.

Het laten vervallen van de bepalingen die het betreft van de Wet luchtvervoer BES is niet wenselijk, aangezien dat met zich zou brengen dat er een lacune in de regelgeving zou ontstaan voor die gevallen van luchtvervoer die niet onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen.
Te denken valt dan bijvoorbeeld aan internationale vluchten die noch onder het Verdrag van Montreal noch onder het op 12 oktober 1929 te Warschau tot stand gekomen Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer (Trb. 1933, 149) vallen, zoals vluchten vanaf
St. Eustatius of Saba naar St. Kitts (Federatie van St. Kitts en Nevis). In die gevallen zal de aansprakelijkheid van de vervoerder voor dood of letsel van passagiers en schade aan goederen gebaseerd moeten worden op de Wet luchtvervoer BES.

De memorie van toelichting is naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State aangevuld. De redactionele opmerking is eveneens verwerkt.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.15.0015/II

- In de toelichting op artikel I, voorlaatste alinea, toelichten wat wordt bedoeld met «het binnenlandse luchtvervoer vanaf de BES».